

# Dossier spécial :

## La programmation militaire

### 1995 - 2000

#### LES LIMITES JURIDIQUES DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE

par

Matthieu CONAN

*Maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes*

"Il est ainsi mis un terme à une situation sans précédent sous la Vème République, dans laquelle la défense ne disposait plus, et cela depuis bientôt trois ans, de référence pluriannuelle". Tel était le constat effectué par le Premier ministre Edouard Balladur devant l'Assemblée nationale au mois de mai dernier <sup>1</sup>, en présentant le projet de loi de programmation militaire pour les années 1995 à 2000 <sup>2</sup> définitivement adopté le 23 juin 1994 <sup>3</sup>. L'adoption par le Parlement d'une loi de programmation militaire, texte de référence prévoyant pour les années à venir les crédits budgétaires qui seront dépensés par les armées, ne s'avère pas être aujourd'hui un exercice aisé. Le gouvernement socialiste précédent en a fait l'amère expérience, en étant dans l'incapacité d'organiser la discussion et d'obtenir le vote par la représentation nationale, du projet de loi pour les années 1992-1994 <sup>4</sup> : celui-ci avait pourtant été approuvé en Conseil des ministres le 1er

juillet 1992 <sup>5</sup>, et avait donné lieu à réflexions et à travaux parlementaires <sup>6</sup>.

A été invoquée pour expliquer cet état de fait plutôt navrant, l'imminence des élections législatives de mars 1993 qui ont eu pour conséquence, comme chaque élection en France, de stopper tout élan constructif. A aussi été mise en avant la difficulté réelle en ce début de décennie, de reconstruire un schéma global de défense tenant compte des bouleversements stratégiques intervenus en Europe de l'Est. Mais plus encore, cette absence de programmation pour 1992, 1993 et 1994 s'inscrit dans un processus de désaffectation dont sont victimes les lois de programmation militaire. Les différents textes qui ont pu être adoptés sous la Vème République n'ont pas véritablement tenu toutes leurs promesses au stade de l'exécution.

La problématique générale qui caractérise les lois de programmation militaire réside

<sup>1</sup> JORF, débats Assemblée nationale du 25 mai 1994, 2ème séance du 24 mai 1994 p.2116.

<sup>2</sup> JORF, doc. Assemblée nationale n°1153, dixième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 20 avril 1994.

<sup>3</sup> JORF du 24 juin 1994, p.9095.

<sup>4</sup> Jacques Isnard, "Une défense sans horizon", *Le Monde* des 20-21 décembre 1992, pp.1 et 8.

<sup>5</sup> *Le Monde* du 3 juillet 1992, p.11.

<sup>6</sup> Jean-Michel Boucheron, Rapport sur le projet de loi de programmation (n°2877) relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994, in JORF, doc. Assemblée nationale n°2935 neuvième législature, première session ordinaire de 1992-1993.

essentiellement dans le manque de crédibilité susceptible de leur être conférée en matière d'exécution, compte tenu des différentes expériences déjà menées. Les aspects normatifs d'une loi de programmation militaire sont à l'heure actuelle loin d'être établis, tant juridiquement le concept de loi de programmation semble difficile à situer. La sphère est budgétaire, et à ce titre, la matière se veut régie par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui ne se réfère qu'à la notion de loi de programme. Entre autres règles posées par l'ordonnance, demeure le sacro-saint principe de l'annualité budgétaire, par lequel il ne peut être question d'engager les finances de l'État dans un autre texte que la loi de finances de l'année. L'ordonnance a entendu définir les lois de programme en des termes plutôt restrictifs autour de la notion d'autorisation de programme : l'article 1er, alinéa 6 indique que "les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être regroupées dans des lois dites lois de programme" ; l'article 2, alinéa 3 vient, quant à lui, préciser que "les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans la limite des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année". La notion d'autorisation de programme dépasse le cadre annuel, en correspondant à des plafonds de dépenses pour des opérations d'équipement devant s'étaler sur une certaine durée ; or, seuls les crédits de paiement ouverts en loi de finances annuelle sont pris en compte au stade de la dépense. C'est en raison d'un décalage trop important et persistant entre autorisations de programme et crédits de paiement, que le législateur a abandonné en matière militaire la loi de programme pour la loi de programmation. Cette dernière s'exprime dorénavant directement en crédits de paiement. Elle dépasse par ailleurs très largement le cadre spécifique des seules dépenses d'équipement. Caractérisée par un dispositif législatif généralement très court, elle s'accompagne d'une longue annexe exposant la situation de la France dans le contexte international et sa politique de défense. Globalement, la loi de programmation ne

possède plus les spécificités budgétaires de la loi de programme définie aux termes de l'article 34 de la Constitution : "les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat" ; le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser les contours en 1986 : "On doit entendre par "loi de programme à caractère économique et social", une loi qui non seulement définit les objectifs à moyen ou long terme en matière économique ou sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs" ; ces prévisions de dépenses chiffrées doivent s'apprécier vis-à-vis du dernier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 auquel la décision renvoie <sup>7</sup> et centré sur la notion d'autorisation de programme. La loi de finances quant à elle, se doit, seule, de présenter des crédits de paiement et, de toute évidence, la loi de programmation ne répond pas à la définition de celle-ci. Cette loi de programmation se rapproche en définitive beaucoup plus des lois d'orientation sans statut juridique défini, qui tendent à se multiplier dans tous les secteurs d'activité : il s'agit d'un phénomène dont l'ampleur contemporaine n'est pas sans inquiéter le Président du Sénat René Monory <sup>8</sup>.

Ne sont en définitive à prendre en compte à ce jour au vrai sens du terme, que quatre lois de programmation militaire adoptées à partir de 1976 : la loi n°76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982 <sup>9</sup>, la loi n°83-605 du 8 juillet 1983 portant application de la programmation militaire pour les années 1984-1988 <sup>10</sup>, la loi de programmation n°87-342 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 <sup>11</sup>. Le texte adopté le 23 juin 1994 est la quatrième loi de programmation proprement dite, car il est très difficile de voir dans la loi n°90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire

7 Décision n°86-207 des 25 et 26 juin 1986, JORF du 27 juin 1986, p.7979.

8 "Ne plus légiférer à crédit". *Le Monde* du 1er juin 1994, p.8. A noter à ce propos, la discussion actuellement en cours du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité définissant pour les années 1995-1999 les crédits consacrés par l'Etat aux moyens de la police nationale.

9 JORF du 20 juin 1976, p.3699.

10 JORF du 9 juillet 1983, p.2114.

11 JORF du 23 mai 1987, p.5648.

pour les années 1990-1993<sup>12</sup>, une loi de programmation à part entière. En effet, l'effort prévisionnel s'établit sur trois années seulement (1991, 1992 et 1993, le budget pour 1990 ayant déjà été adopté avant même le vote de la loi), quand traditionnellement il porte sur une période s'établissant entre cinq et six ans ; le texte ensuite empiète sur la loi précédemment votée le 22 mai 1987 en considérant les années 1990 et 1991 : il s'inscrit directement dans son prolongement venant la compléter, l'alinéa premier de l'exposé des motifs du projet de loi l'attestant sans contestation possible : *"L'article 4 de la loi de programmation n°87-342 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 dispose que "le gouvernement déposera à l'ouverture de la première session ordinaire de 1988-1989 dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi qui proposera, si nécessaire, de modifier les crédits de paiement qu'il est prévu d'inscrire aux titres V et VI du budget du ministère de la Défense"<sup>13</sup> pour les années 1989, 1990, 1991 et indiquera les crédits de paiement susceptibles d'être inscrits pour les années 1992 et 1993". Comme le ministre de la Défense l'a indiqué lors de l'examen au Parlement du projet de budget 1989 de son ministère, il a été jugé préférable, afin de mieux la préparer, de reporter de quelques mois cette actualisation. Le présent projet répond à cet engagement"*<sup>14</sup>. Le réajustement s'avère dans les faits impossible à réaliser, tant les objectifs affichés en 1987 sont irréalistes au stade de l'exécution : un nouveau texte s'impose dès 1992, qui ne sera par conséquent jamais discuté par le Parlement. Cet ensemble législatif faisait suite à trois lois de programme militaire dont la Vème république s'était dotée à ses débuts : la loi de programme n°60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires<sup>15</sup>, la loi de programme n°64-1270 du 23 décembre 1964 relative, elle aussi, à certains équipements militaires<sup>16</sup>, et la loi de programme n°70-

1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975<sup>17</sup>. Il est en fait couramment pratiqué un amalgame de ces différents textes quand est réalisé un historique de la planification législative prévisionnelle à moyen terme de l'effort financier de défense de la France<sup>18</sup> : les lois de programme sont comptabilisées comme des lois de programmation, alors que juridiquement des distinctions fondamentales demeurent. Le changement d'orientation intervenu à compter de 1976 ne saurait être seulement de nature terminologique.

Le désintérêt marqué à l'égard des lois de programme n'a pas, pour autant, toujours été la règle et les finances publiques nous révèlent que, par le passé, les termes du débat ont été tout autre. Paradoxalement, il est systématique de considérer l'histoire de la programmation militaire française comme un phénomène spécifique à la Vème République. Or, différentes lois de programme sont intervenues sous la IIIème République et ont été correctement exécutées dans leur ensemble : l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas encore passée par là pour en réduire la portée. *"Deux périodes peuvent être distinguées quant à la portée juridique des lois de programme"*, nous précise le Professeur Joël Molinier : *"les lois de programme apparues en pratique dans les années 20 pouvaient à elles seules servir de base à l'engagement de la totalité des dépenses du programme dès le début de son exécution, la détermination des annuités de paiement étant laissée aux budgets des années couvertes par le programme. D'autres à engagements échelonnés procédaient à la répartition sur les années du programme, de tranches de dépenses à engager, lesquelles devaient ensuite donner lieu, tout au long de l'échéancier, à l'ouverture dans les budgets successifs de crédits en permettant le paiement. Dans tous les cas, les lois de programme étaient dotées d'effets identiques à ceux des lois de finances. Elles présentaient, s'agissant d'allouer des crédits d'engagement de dépense en capital, une formule alternative aux lois de finances. Celles-ci demeuraient indispensables pour*

12 JORF du 12 janvier 1990, p.487.

13 Le titre constitue la principale division budgétaire après la division par ministère. Les dépenses de l'Etat sont réparties en six titres, le titre V correspondant aux investissements, et le titre VI aux subventions d'investissement. Le titre III par ailleurs intéresse les dépenses de fonctionnement.

14 JORF, doc. Assemblée nationale n°733, neuvième législature, seconde session ordinaire de 1988-1989, p.2.

15 JORF du 10 décembre 1960, p.11076.

16 JORF du 24 décembre 1964, p.11500.

17 JORF du 20 novembre 1970, p.10659.

18 A titre d'exemple, l'intervention de Maurice Blin, rapporteur pour avis de la Commission des finances du Sénat, devant ses collègues à propos du texte adopté le 23 juin 1994 : *"C'est la 9ème loi de programmation depuis 1960"* in JORF, débats Sénat du 15 juin 1994, p.2512.

*l'ouverture des crédits de paiement des dépenses en capital, mais leur contenu se trouvait prédéterminé dans la mesure où une loi de programme était préalablement intervenue*" 19. Cette analyse trouve son origine dans les différents plans d'équipements des armées, intervenus avant 1914 et dans l'entre-deux-guerres, qui ont fait l'objet de lois de programme.

A l'heure où un septicisme s'exprime encore, une fois à l'égard d'une nouvelle loi de programmation militaire à peine votée 20, il peut être intéressant de reprendre l'ensemble de cette évolution législative. Si ce sont les insuffisances juridiques des textes votés à l'heure actuelle qui sont trop souvent mises en évidence, il est patent de constater que la programmation militaire rejette depuis 1976 le cadre juridiquement existant de la loi de programme sur lequel elle s'appuyait depuis ses débuts (I), en créant pour se développer, par delà l'ordonnance du 2 janvier 1959, le cadre juridiquement inconsistant de la loi de programmation (II). Il y a eu indéniablement déviation et si, certes, le texte de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 a modifié les données du problème, il n'est pas certain que cette orientation soit tout à fait fondée d'un point de vue juridique, encore à l'heure actuelle.

## I. LE CADRE JURIDIQUEMENT EXISTANT DE LA LOI DE PROGRAMME

Il est une réalité dont il convient de prendre l'exacte mesure : les lois de programme militaire ont reçu une exécution sous la III<sup>ème</sup> République qui peut être qualifiée de rigoureuse : le propos ne consiste pas ici à porter un jugement sur l'intérêt stratégique de la ligne Maginot, ni d'ailleurs à commenter les événements qui ont conduit à l'attaque de la flotte française par les Anglais en 1940 à Mers-El-Kébir ou à son sabordage à Toulon en 1942 ; l'essentiel réside dans le fait que pouvoir législatif et pouvoir exécutif s'étaient donnés les moyens de doter la

France d'équipements conséquents. A tel point que ces lois de programme méritent encore aujourd'hui notre intérêt.

### 1.1. Les lois de programme militaire de la III<sup>ème</sup> République

L'annualité budgétaire avait déjà posé au tout début du siècle quelques difficultés aux premières lois de programme militaire qui s'élaboraient. Une donnée fondamentale est cependant à prendre en compte pour expliquer le retrait progressif de la règle de l'annualité : l'obligation absolue de respecter les programmes votés était requise en droit budgétaire allemand, et il devenait urgent que la France alignât ses pratiques budgétaires sur son ennemi d'alors. C'est vers une conception maximaliste des lois de programme militaire que l'on va tendre en France dans les années 30.

#### 1.1.1. Le débat doctrinal du début du siècle autour des lois de programme naval

Une loi de programme doit avant tout être protégée à l'époque du... Parlement lui-même. La menace n'est pas le fait de l'exécutif : *"la loi de programme oblige le ministre à présenter des demandes de crédits conformes au plan arrêté, sans pouvoir y substituer ses conceptions personnelles. A cet égard le programme présente une garantie de continuité de vues du côté du gouvernement. Par contre, il ne crée pas pour le Parlement l'obligation de voter les crédits nécessaires à son exécution. A l'égard du Parlement, la loi de programme constitue une ligne directrice, arrêtée après une discussion approfondie et qui par là peut avoir une grande autorité, mais une autorité simplement morale ; le programme n'est que l'expression d'une politique que les Chambres sont maîtresses d'abandonner à l'occasion de chaque budget. Ainsi dans cette combinaison, la loi de programme est dénuée de valeur juridique parce qu'elle est dominée, primée par la règle de l'annualité des dépenses"* 21. C'est du moins originellement la portée reconnue au premier texte législatif de programmation d'équipements militaires.

19 Article "Loi de programme" in *Dictionnaire de Finances publiques*, placé sous la direction de Loïc Philip, Paris, Economica, 1991, p.1000.

20 Cf. par exemple l'éditorial du *Monde* du 22 avril 1994, "Des armées plus musclées", rédigé à la présentation du projet de loi : "En France tout gouvernement affiche, avec sa programmation pluriannuelle, des intentions qu'il s'empresse de ne plus respecter à chaque budget annuel", p.1.

21 Julien Laferrrière, "Les lois de programme", *Revue de Science et de Législation Financière*, (RSLF), 1930, pp.611-612.

La loi du 9 décembre 1900 relative à l'augmentation de la flotte<sup>22</sup> enclencha le processus des lois de programme en matière militaire. L'adoption de ce texte donna lieu alors à une forte controverse juridique quant à sa valeur. Pour certains - dont le rapporteur de la Commission du budget de la Chambre des députés Albert Le Moigne<sup>23</sup>-, le texte voté comportait dans son article 1er l'autorisation donnée, une fois pour toutes, d'effectuer la dépense nécessaire à l'exécution du programme : "le ministre de la Marine est autorisé à faire construire dans les arsenaux ou à commander à l'industrie privée les bâtiments ci-après désignés, dont la dépense totale est évaluée à 712.212.000 francs". Mais pour d'autres - comme le ministre des Finances Joseph Caillaux<sup>24</sup> -, "c'est une autorisation qui n'autorise à rien", selon la formule utilisée lors de la discussion budgétaire devant les Chambres<sup>25</sup>, et cela en raison de l'article 2 du texte : "il sera pourvu aux dépenses autorisées par la présente loi, à l'aide des ressources ordinaires du budget de chaque exercice". Cette dernière thèse prévalut et fut réaffirmée lors de la discussion de la loi du 13 avril 1911<sup>26</sup>, qui autorisait la mise en chantier de deux cuirassés par anticipation sur un nouveau programme naval<sup>27</sup>.

Il faudra attendre l'adoption en 1912 de ce nouveau programme naval pour voir évoluer la situation des lois de programme. La loi sur le programme naval du 30 mars<sup>28</sup> indiquait dans son article 9 que "le gouvernement est autorisé à construire les bâtiments énumérés à l'état A annexé à la présente loi... Il sera pourvu aux dépenses d'exécution des constructions neuves par l'inscription au budget des exercices 1912 à 1919 des annuités prévues à l'état B", - à savoir 160 millions en 1912 pour 3 cuirassés, 170 en 1913 pour 2 cuirassés, 175 en 1914 pour 2 cuirassés, 180 en 1915 pour 4 cuirassés, 180 en 1916 comme en 1917 pour 2 cuirassés et 2 éclaireurs, 180 en

1918 comme en 1919 pour 2 éclaireurs cette fois, en ce qui concerne les bâtiments de plus de 1.000 tonneaux -. Du fait de ces modalités, le Professeur Julien Laferrière estima cette fois, "au contraire, que le programme de 1912 a une portée toute différente : dérogeant à la règle de l'annalité, il a autorisé, d'avance et une fois pour toutes, les dépenses nécessaires à son entière exécution ; et le Parlement, lié par la loi, a l'obligation d'inscrire à chaque budget, pendant toute la période d'exécution, les crédits nécessaires au paiement de ces dépenses"<sup>29</sup>. La volonté d'attribuer à ce programme naval une valeur juridique propre, jusque là refusée aux textes du même genre, apparaît nettement au travers des travaux parlementaires<sup>30</sup>, comme des interventions devant les Chambres<sup>31</sup>.

Des procédures identiques seront mises en oeuvre après guerre pour reconstituer la flotte. Un projet de loi de statut naval avait été déposé le 16 décembre 1924, mais non voté par les Chambres. Ce projet servira de base à des lois annuelles qui réalisèrent successivement les différentes étapes du plan élaboré. Chacune de ces lois dites "lois de tranche", s'apparente à "une petite loi de programme comportant dérogation à la règle de l'annalité des dépenses"<sup>32</sup>. Il en est, par exemple ainsi, pour la loi du 12 janvier 1930 autorisant la mise en chantier d'unités navales<sup>33</sup> : "Le ministre de la marine est autorisé à mettre en chantier entre le 1er janvier et le 31 décembre 1930 : 1 croiseur, 6 contre-torpilleurs, 6 sous-marins de 1ère classe, 1 sous-marin mouilleur de mines, 1 mouilleur de mines de surface, 2 avisos pour campagnes lointaines, 1 mouilleur de filets. Il est autorisé à engager, sur les exercices 1930 à 1934 inclus, une somme totale de 1.267.128.000 francs, tant pour la construction des dites unités que pour la constitution de leurs stocks de munitions... Il sera pourvu aux dépenses prévues à l'article précédent par l'inscription des

22 JORF du 10 décembre 1900, p.8141.

23 Cf. JORF, débats Chambres des Députés, séance du 30 juin 1900, p.1717.

24 Cf. JORF, débats Chambre des Députés, séance du 29 juin 1900, p.1692.

25 Cf. Julien Laferrière, "La valeur juridique des programmes et la règle de l'annalité", RSLF 1911, p.215.

26 JORF du 14 avril 1911, p.3041.

27 Julien Laferrière, "La valeur juridique des programmes et la règle de l'annalité", op. cit. p.217.

28 JORF du 31 mars 1912, p.3112.

29 "La règle de l'annalité des dépenses et la signification juridique du budget", RSLF 1912, p.511.

30 Cf. Louis Nail, Rapport supplémentaire sur le projet de loi relatif à la constitution de la flotte, in JORF, doc. Chambre des Députés n°960, session ordinaire 1911, annexe au procès-verbal de la 2ème séance du 14 avril 1911, p.897.

31 Cf. les interventions du rapporteur du projet, Emile Chautemps, devant le Sénat ; JORF du 29 mars 1912, séance du 28 mars 1912, pp.770-771.

32 Julien Laferrière, "Les lois de programme", op. cit. p.622.

33 JORF du 13 et 14 janvier 1930, p.434.

*crédits nécessaires aux budgets des exercices 1930 à 1934 inclus*". C'est bien la loi de tranche elle-même qui autorise le gouvernement à effectuer certaines dépenses déterminées, et non pas la loi de budget : ce faisant, elle autorise aussi le ministre à engager ces dépenses sur plusieurs exercices, les lois de budgets devant impérativement comprendre en leur sein les crédits nécessaires ; l'article 2 précise cependant que dans le cas où les dépenses seraient supérieures aux crédits ouverts pour cet exercice, l'excédent serait imputé par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant dans la limite du maximum fixé chaque année par la loi de finances, indication importante qui empêche le ministre dépensier d'engager dès la première année l'ensemble des crédits.

### 1.1.2. Les conceptions maximalistes des lois de programme militaire

Les conséquences juridiques de ces lois de programme ne s'arrêtent pas à la seule obligation pour le Parlement d'inscrire à chaque budget les crédits nécessaires à l'exécution du programme : *"la loi de programme donne directement au gouvernement le droit de faire des actes générateurs de dépense, dans les limites fixées par elle. Cette autorisation ne lui vient pas du budget, elle résulte de la loi de programme elle-même ; quand bien même le Parlement n'inscrirait pas de crédits au budget, le ministre aurait le droit de faire des actes créateurs de dépenses. Ces dépenses seraient régulièrement engagées... L'absence de crédits au budget n'empêcherait pas la naissance de la dette à la charge du Trésor, mais mettrait seulement obstacle à son paiement"* <sup>34</sup>. Apparaît ici le principe de l'intangibilité des droits subjectifs auxquels auront donné naissance les opérations faites dans le cadre de la loi de programme. Et certaines lois ont ainsi pu aller très loin à partir du moment où elles laissaient une liberté d'action très grande au ministre dépensier au regard notamment des lois de finances successives ponctuant l'application du programme.

En 1913 avait été présenté un projet de loi au Parlement autorisant le ministre de la Guerre à engager des dépenses pour une

somme totale de 500 millions de francs en vue d'accélérer des travaux intéressant la défense nationale <sup>35</sup> ; ces travaux étaient à réaliser dans un délai maximum de cinq années ; la loi ne fixait cependant ni l'échelonnement annuel de ces travaux, ni le chiffre des crédits à inscrire à chacun des budgets de la période d'exécution, si bien que rien n'interdisait au ministre dépensier d'engager dès la première année la totalité des dépenses. La Commission du budget de la Chambre des députés n'accepta le texte qu'à la condition qu'il soit modifié en répartissant les crédits entre les différents services bénéficiaires : artillerie, génie, santé... Ces quelques éléments de spécialité venaient un tant soit peu freiner les velléités ministérielles, ce qui n'empêchait pas le Professeur Julien Laferrière de souligner les différences essentielles avec la loi de programme naval de 1912 <sup>36</sup>.

Le phénomène prit toutefois une ampleur certaine avec la loi de programme du 14 janvier 1930 dite d'organisation définitive du territoire <sup>37</sup>. Il s'agissait de procéder sur cinq années, de 1930 à 1934, à la mise en état de défense des frontières pour 2,9 milliards de francs, et de défense anti-aérienne du territoire pour 400 millions de francs. La loi de la même manière ne fixait pas l'échelonnement annuel des travaux, ni les crédits à inscrire à chacun des budgets de la période d'exécution. Le ministre est à même d'engager dès la première année la totalité des dépenses, via la passation de marchés publics *"s'appliquant à des lots importants à exécuter sur plusieurs années"*, pour reprendre les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi présenté par Henri Chéron, ministre des Finances, et André Maginot, ministre de la Guerre <sup>38</sup>. Il s'agissait d'une conception maximaliste des lois de programme qu'accepta la Commission des finances de la Chambre des Députés, avec quelques aménagements là encore, mais qui ne remettaient pas en cause l'essentiel du dispositif : *"Si on veut que ce programme puisse être poursuivi dans de bonnes conditions, avec le maximum de célérité compatible avec une*

<sup>34</sup> Julien Laferrière, "Les lois de programme", *op. cit.* p.615.

<sup>35</sup> JORF, doc. Chambres des Députés, n°2558, annexe au procès-verbal de la 1ère session du 18 mars 1913, p.98.

<sup>36</sup> "Applications des règles budgétaires", RSLF 1913, p.213.

<sup>37</sup> JORF du 15 janvier 1930, p.466.

<sup>38</sup> JORF, doc. Chambre des Députés, n°2555, 2ème session extraordinaire de 1929, p.274.

bonne exécution, il est nécessaire, d'une part, qu'une forte dotation initiale permette le démarrage des travaux et la passation de marchés d'ensemble, d'autre part, que ces travaux ne soient pas arrêtés par la règle de l'annalité budgétaire, la nature même des travaux à exécuter exigeant la passation de marchés s'étalant sur plusieurs années" <sup>39</sup>. Faire référence à la notion de marchés publics, c'est juridiquement sortir de la sphère du droit budgétaire pour se transporter dans celle du droit administratif. Si le juge administratif se refuse à considérer une inscription de crédits pour un certain montant en loi de finances, il n'en va pas de même alors que des droits subjectifs sont constitués sur des bases contractuelles : ce sont les principes essentiels qui découlent de l'arrêt Jaurou rendu en 1924 par le Conseil d'Etat <sup>40</sup>. Les marchés pluriannuels dépassent par nature le cadre limitatif de la loi de finances annuelle et offrent un maximum de garanties d'exécution à toute programmation, sous peine de dédommagement du cocontractant de l'administration en cas d'inexécution ou d'intervention du juge du contrat.

## 1.2. Lois de programme militaire et Vème République

Ces schémas juridiques favorables à l'exécution d'une programmation militaire<sup>41</sup> ne sont évidemment plus transposables aujourd'hui : d'abord, du fait d'une modification profonde des rapports de force politiques - le rapport de force traditionnel entre gouvernement et Parlement s'est transformé en un rapport de force intergouvernemental entre ministres dépensiers et ministre des Finances, s'exprimant dans un cas comme dans l'autre au profit du dernier nommé - ; ensuite, parce que le statut des lois de programme a été profondément bouleversé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 : "Ainsi au moment même où pour la première fois les lois de programme se trouvent pourvues d'un

fondement exprès, qui plus est de nature constitutionnelle, les prive-t-on de toute force juridique en rendant leur mise en oeuvre totalement tributaire des lois de finances" <sup>42</sup>. Il n'en reste pas moins que le cadre des lois de programme a le mérite de la cohérence juridique : les lois de programme de la Vème République ont connu certaines réussites appréciables, et aujourd'hui certains parlementaires en réclament la restauration.

### 1.2.1. Les trois lois de programme militaire de la Vème République

Il est vraisemblable qu'ont été tirées trop rapidement, en 1976, des conclusions négatives et définitives au sujet de la loi de programme militaire pour les années 1971-1975. "L'abandon en 1975 du projet d'une quatrième loi de programme d'équipements militaires pour la période 1976-1980 indique clairement les graves difficultés qu'a rencontrées le gouvernement dans la poursuite de cette politique depuis 1973. Les résultats du troisième plan d'armement (1971-1975) ont montré que la planification quinquennale ne reposait plus sur des bases solides et ne pouvait plus servir un effort continu à moyen terme" <sup>43</sup>. Le rejet du cadre juridique défini par la Constitution de 1958 et l'ordonnance de 1959 se fait dans un contexte de crise économique majeure qui frappe une France pour le moins désemparée. Quels sont les principaux reproches adressés au texte adopté le 19 novembre 1970 ? "Préparée en période de stabilité des prix, elle a été marquée, à partir de 1972, par l'apparition puis le développement du mouvement général de hausse des prix qui a faussé toutes les prévisions établies. Cette situation a encore été aggravée par la forte hausse des prix du carburant en fin de période. La perte de pouvoir d'achat pour les armées, par rapport aux prévisions qui avaient été faites, peut être estimée à 15% environ" <sup>44</sup>.

39 JORF, doc. Chambre des Députés n°2651, rapport Bouilloux-Lafont, annexe au procès-verbal de la 2ème séance du 20 décembre 1929, p.367.

40 CE 28 mars 1924, Jaurou et autres, D. 1924.III.29.

41 A noter cependant que l'ordre des événements est susceptible de modifier les données en cours d'exécution : ainsi par exemple, le plan naval de 1912 a pu être remis en cause du fait du déclenchement des hostilités ; cf. Gaston Jèze, "Les finances de guerre de la France", RSLF 1915, p.404.

42 Joël Molinier, *op. cit.*

43 Lothar Ruehl, *La politique militaire de la Vème République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1976, p.429.

44 François Fillon, "Rapport sur le projet de loi relatif à l'équipement militaire pour les années 1987-1991", JORF, doc. Assemblée nationale n°622, seconde session ordinaire de 1986-1987, pp.30-31.

Et pourtant ces trois lois, dont chacune "peut être considérée comme une partie d'un plan à long terme de quinze années"<sup>45</sup>, ont permis la réalisation de l'équipement majeur, constitutif encore aujourd'hui de l'essentiel de notre système de défense. "Au terme de ces quinze années, tous les éléments nécessaires à la matérialisation de la politique française de dissuasion sont en place : les trois composantes stratégiques, forces aériennes stratégiques avec les Mirages IV, composante sous-marine avec la mise en service de la base de l'Île longue et des trois SNLE qu'elle accueille (le Redoutable, le Terrible, le Foudroyant) et mise en oeuvre opérationnelle du plateau d'Albion équipé de missiles S3 ; l'infrastructure indispensable à la mise en oeuvre de nos armements stratégiques et tactiques avec la réalisation de l'usine de production d'uranium enrichi de Pierrelatte, du centre d'essais des Landes et du centre d'essais du Pacifique"<sup>46</sup>.

La période couverte par les deux premières lois, qui va de 1960 à 1970, se veut très spécifique en matière de programmation. Ne sont concernés que "certains équipements militaires" : 16 programmes figurent dans la première loi ne représentant que 38% de l'enveloppe financière totale affectée aux équipements militaires entre 1960 et 1964 ; le pourcentage est porté à 79,7% dans la seconde loi pour les années 1965-1970, regroupant alors 25 programmes. Il s'agit là de programmes essentiels auxquels le Président de la République Charles de Gaulle accorde une importance politique capitale. "Nul ne sera étonné, dans ces conditions, que l'enveloppe des crédits ait été abondée non pas dans la stricte volonté de respecter le montant inscrit dans les lois de programme, mais avec celle de mettre les crédits réellement engagés au niveau des besoins requis par les programmes nucléaires"<sup>47</sup>. L'exécution, dès lors, de ces deux lois va bien au-delà de ce qui était initialement prévu : il s'agit d'un phénomène particulièrement rare en terme de programmation militaire pour qu'il soit

souligné ! Ainsi la loi du 8 décembre 1960 fait valoir des engagements financiers supérieurs de 56% à ceux qui étaient initialement prévus, et la loi du 23 décembre 1964, des engagements quant à eux supérieurs de 6%. M. François Fillon estimait que ces crédits supplémentaires, ouverts à partir de 1965, ont correspondu aux prévisions, en tenant compte de la hausse des prix durant cette période ; en revanche, pour ce qui est de la période précédente marquée par une inflation particulièrement modérée, ces hausses sont imputables aux sous-évaluations inévitables quand il s'agit de se lancer dans une politique d'équipements nucléaires : ainsi l'usine de Pierrelatte aurait coûté trois fois plus que prévu et les engins du plateau d'Albion deux fois plus<sup>48</sup>.

Il faut attendre la dernière loi pour voir l'intégralité du titre V cette fois-ci concerné, soit 31 programmes au total. La troisième loi fixait les autorisations de programme dont les montants, année après année, tenaient compte de la hausse prévisible des prix. Il est permis de constater qu'ainsi, les autorisations de programme ouvertes ont dépassé ces montants de 7 milliards de francs (100,5 milliards contre 93,5 milliards prévus). Il n'en a pas été de même pour les crédits de paiement : si l'exposé des motifs de la loi de programme pour 1971-1975 mentionnait à titre indicatif l'enveloppe globale jugée nécessaire (soit 82,4 milliards de francs), ce ne seront finalement que 81,2 milliards qui seront ouverts. La démarche fut critiquée : "Privilégiant l'effort d'équipement sans tenir assez compte des autres besoins, elle obérait plusieurs années à l'avance une partie notable des crédits de paiement"<sup>49</sup>. M. François Fillon considérait pourtant, que globalement, les programmes d'armement avaient été respectés en termes de commandes, moins en termes de livraisons ; si les objectifs ont été atteints pour les forces nucléaires, les programmes d'équipement des forces classiques n'ont pas suivi ; l'entraînement des forces a été par ailleurs insuffisant<sup>50</sup>.

45 Jean-Michel Boucheron, "Rapport sur le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993", *JORF*, doc. Assemblée nationale n°897, première session ordinaire 1989-1990, p.155.

46 *Ibid* pp.155-156.

47 François Fillon, *JORF*, doc. Assemblée nationale n°622, op. cit. p.30.

48 *Ibid*.

49 Annexe à la loi de programmation du 19 juin 1976, "Rapport sur la programmation des dépenses militaires et des équipements des forces armées pour la période 1977-1982", *JORF* du 20 juin 1976, p. 3704.

50 *JORF*, doc. Assemblée nationale n°622, op. cit. p.31.

M. Jean-Michel Boucheron estimait quant à lui, dans un jugement d'ensemble, que *"pour les lois de programme libellées en autorisations de programme, l'inscription de ces dernières dans les budgets successifs a été réalisée, ce qui ne veut pas dire que les crédits de paiement ont toujours été inscrits au rythme prévu. Cependant les programmes ont été réalisés en dépit de certains retards"* <sup>51</sup>. En couvrant l'ensemble des besoins militaires, du titre V et du titre III, en étant formulée en crédits de paiement, la loi de programmation pour la période 1977-1982 *"se propose de remédier à ces inconvénients"* <sup>52</sup>, certes importants, mais de toute évidence circonstanciés : est ainsi singulièrement dénaturé un cadre juridique susceptible encore d'être mis en oeuvre dans un contexte économique un peu moins troublé.

### 1.2.2. Pour un retour au cadre des lois de programme militaire

Fort de ces données, il est aujourd'hui des spécialistes avertis, comme les députés Patrick Balkany et Arthur Paecht par exemple, pour demander la restauration des éléments essentiels, constitutifs des lois de programmes : *"On a déjà constaté par le passé qu'une loi de programmation votée n'était pas nécessairement respectée. C'est pourquoi vos rapporteurs suggèrent de revenir à la lettre et à l'esprit de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Les autorisations de programme, groupées dans des "lois de programme", doivent être pleinement rétablies en tant que "limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi". Et la loi de programmation doit, plus qu'une ardente obligation, redevenir un texte qui s'impose à tous, au ministère de la Défense comme au ministère du Budget"* <sup>53</sup>.

Il ne faut pas s'étonner de voir ici invoquées les autorisations de programme. Doit être souligné leur caractère particulièrement souple : elles sont en effet votées sans

limitation de durée et demeurent valables jusqu'à ce que la programmation concernée soit achevée ; elles peuvent être révisées pour tenir compte d'une modification technique ou d'une modification de prix. Les deux parlementaires estiment qu'il s'agit de *"rétablir la notion d'autorisation de programme dans sa plénitude"* et de *"présenter au Parlement le détail des crédits demandés en loi de programmation au niveau de chaque programme ou éléments de programme "constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en oeuvre sans adjonction"* <sup>54</sup>, pour reprendre les termes de l'ordonnance de 1959 dans son article 12. Ces propos sont à rapprocher des réflexions de l'ancien chef du Contrôle général des armées, M. François Cailleteau, qui souhaiterait voir inscrites en loi de finances, *"une année donnée, les autorisations de programme nécessaires à financer la totalité d'un programme que l'on lance"* <sup>55</sup>. La pertinence de l'autorisation de programme reste intacte aux yeux du praticien de la Direction du Budget, M. Jean-Luc Pain : *"Les autorisations de programme restent un instrument de programmation financière irremplaçable et la souplesse que donne la possibilité d'inscrire des autorisations de programmes (qui ne pèsent pas sur l'équilibre budgétaire) et de les couvrir en crédits de paiement qu'à hauteur des paiements nécessaires la première année, correspond à la fois à la réalité financière et budgétaire et aux caractéristiques d'une bonne gestion pluriannuelle"* <sup>56</sup>. Et au regard des lois de programmation, M. Arthur Paecht poursuit ainsi : *"Dans la mesure où elles ne sont pas exprimées en autorisations de programme, mais seulement en crédits de paiement, les lois de programmation votées par le Parlement, n'ont pas la portée juridique des lois de programme au sens de l'article 1er, alinéa 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances qui précise que "les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programme votées dans*

51 JORF, doc. Assemblée nationale n°897, op. cit. p.157.

52 Annexe à la loi de programmation du 19 juin 1976, op. cit. p.3705.

53 Rapport d'information sur la politique militaire de la France et son financement, JORF, doc. n°415 Assemblée nationale, dixième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 2 juillet 1993, p.76.

54 Ibid p.78.

55 "Problèmes de la gestion budgétaire au ministère de la Défense", RFFP 1994, n°46, p.124.

56 "Les techniques de pluriannualité budgétaires en France. Analyse, intérêt, limites", RFFP 1992 n°39, pp.55-56.

les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites lois de programme" 57. Il fait certes, aussi référence à l'article 2, alinéa 3 de l'ordonnance, en reconnaissant que la règle de l'annualité fait obstacle à toute programmation directive et normative : mais d'ajouter aussitôt qu'"il convient sans doute de se demander si cette règle reste compatible, d'une façon générale, avec l'ensemble des lois comportant des engagements pluri-annuels" 58. Ce ne sont pourtant pas les voies qui ont été dernièrement suivies.

## II. LE CADRE JURIDIQUEMENT INCONSISTANT DE LA LOI DE PROGRAMMATION

"J'espère que les moyens financiers nécessaires vous seront donnés, mais j'ai quelques inquiétudes à ce sujet. En effet j'ai lu dans la presse du soir qu'après un premier gel des crédits, en mars dernier, de 630 millions de francs relevant du titre III - crédits relatifs à l'entraînement des armées -, M. le ministre du Budget a indiqué, le 9 juin dernier, qu'il instituerait une "régulation budgétaire" visant à geler 2.530 millions de francs du budget de 1994, hypothéquant ainsi la première année de la programmation qui vient tout juste d'être approuvée par l'Assemblée nationale" 59. Le thème des crédits budgétaires gelés puis annulés en cours d'année, se révèle périlleux pour un ministre de la Défense ainsi interpellé en pleine présentation d'une nouvelle loi de programmation militaire au Parlement. Quelle crédibilité en effet accorder à un texte législatif définissant des objectifs financiers à cinq ou six ans, si les lois de finances annuelles, censées normalement en être les traductions budgétaires successives, ne reçoivent pas elles-mêmes exécution ? Les applications des lois de programmation précédentes n'ont pas vraiment été probantes ; à en croire certains parlementaires, l'exécution

57 Avis sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, *JORF*, doc. Assemblée nationale n°1217, dixième législature enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 10 mai 1994, p.39.

58 Ibid.

59 François Lesein, *JORF*, débats Sénat du 15 juin 1994, séance du 14 juin 1994, p.2536.

du texte voté le 24 juin dernier ne semble guère mieux assurée.

### 2.1. Les lois de programmation militaire précédentes

"Dans le contexte actuel, une loi de programmation militaire se justifie-telle encore ? " Ce type d'interrogation, sous la plume de l'Ingénieur général de l'armement Jean-Paul Gillyboeuf 60, se trouve systématiquement posée à l'aube de l'adoption d'un nouveau texte par le Parlement. Est reprochée aux lois de programmation militaire, la relativité des engagements inscrits en leur sein 61. Les conditions de leur exécution en font aujourd'hui des textes, que l'on doit regarder comme juridiquement inconsistants : ce n'est pourtant pas faute d'avoir toujours cherché à les revaloriser.

#### 2.1.1. Les données négatives du bilan au stade de l'exécution

Les travaux réalisés par les parlementaires sur les précédentes programmations se veulent assez sévères. Le président de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale M. Jacques Boyon, rapporteur du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, pouvait dresser un tableau illustrant le décalage entre, les dotations annuelles prévues par les lois de programmation et les crédits de paiement du titre V inscrits en lois de finances initiales. Suivant les années, les amplitudes constatées varient ainsi : de -0,48% à -16% pour le loi 1977-1982 ; de -0,95% à -11,49% pour la loi 1984-1988 ; de -1,11% à -19,17% pour la loi 1987-1991 ; et de 0% à -21,32% pour la loi 1990-1993 62. Le président de la Commission ne se priva d'ailleurs pas, lors de la discussion de la loi 1995-2000, de faire remarquer que la confrontation par rapport aux crédits effectivement disponibles après blocages et annulations, tels qu'ils apparaissent dans les lois de règlement, est encore moins

60 Titre donné à un article paru à la RFFP 1992 n°39 p.82.

61 Cf. les critiques de Jacques Isnard, "L'exemple militaire", *Le Monde* des 19-20 juin 1994, p.9.

62 Rapport sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, *JORF*, doc. Assemblée nationale n°1218, dixième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 10 mai 1994, p.18.

favorable : "le taux d'exécution est bien plus faible" atteignant "juste 80% pour les six dernières années" <sup>63</sup>. M. Jean-Michel Boucheron, dans son rapport sur le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994, énonce la règle générale suivant laquelle "l'exécution des lois de programmation militaire accuse toujours un retard par rapport aux prévisions, et ce retard, peu perceptible au début de la mise en oeuvre de la loi, croît rapidement jusqu'à ôter une grande partie de la signification à l'exercice de programmation à la fin de la période couverte par celle-ci" <sup>64</sup>. Il apparaît aussi que la dérive est d'autant plus importante que le projet initial affichait un taux ambitieux de progression des crédits.

La loi du 19 juin 1976 a connu une exécution imparfaite ; la principale raison en est le dépassement constant du taux d'inflation prévu : un taux moyen de 7% avait été retenu lors de l'élaboration de la loi, quand il a été en moyenne de 10,5%. Bien que les crédits inscrits chaque année aient été constamment supérieurs à ceux de la loi de programmation, il en a résulté une perte de pouvoir d'achat pour les armées de l'ordre de 8%. Prévue pour être appliquée de 1977 à 1982, elle a été prolongée d'une année supplémentaire pour combler ses retards d'exécution. La loi adoptée le 6 juillet 1983 a, quant à elle, été durement frappée par l'effort de maîtrise de la dépense publique auquel le ministère de la Défense a été particulièrement associé : la conséquence en aura été l'apparition de très nombreux retards dans la réalisation physique des principaux programmes du texte. La loi du 22 mai 1987 se voulait exceptionnellement ambitieuse, puisqu'elle prévoyait de mener de front et à un rythme particulièrement accéléré, la mise en oeuvre d'un nombre considérable de programmes tant conventionnels, que nucléaires ou spatiaux ; elle reposait sur une augmentation de la part de la richesse nationale que la collectivité aurait accepté de consacrer à sa défense - passer de 1986 à 1991, de 3,64% à 4% du produit intérieur brut marchand (PIBm) ! -, en tablant sur une croissance

de 6% par an des crédits consacrés au titre V : il apparut, dès le départ, que de tels objectifs étaient financièrement intenable. Le texte du 10 janvier 1990 ne pouvait que venir rectifier à la baisse de telles ambitions, mais pas suffisamment pour tenir compte de l'évolution du contexte géostratégique et du redimensionnement nécessaire des forces dans le cadre du processus de désarmement conventionnel en Europe. Ces dispositifs ont pourtant bénéficié de procédures légalement constituées, susceptibles d'assurer le respect des dispositions au stade de l'exécution <sup>65</sup>.

### 2.1.2. La multiplication de garde-fous législatifs inefficaces

Exprimer l'effort de défense prévisionnel des années à venir au sein d'un texte de loi en crédits de paiement plutôt qu'en autorisations de programme doit constituer pour la programmation militaire la garantie suprême d'une exécution assurée : "Année après année, on s'est rendu compte que les crédits de paiement ne suivaient pas Aujourd'hui nous sommes passés à une programmation en crédits de paiement et à une définition année après année, des autorisations de programme correspondantes" <sup>66</sup>. L'ensemble des moyens du titre V comme du titre III est pris en considération : ce sont là les idées qui prédominent à l'élaboration de la première loi de programmation en 1976. La portée normative est vraisemblablement jugée insuffisante : aussi, la loi du 8 juillet 1983 inscrit-elle au sein de son article second, - comme d'ailleurs ses suivantes -, le montant des crédits de paiement, année par année, de 1984 à 1988, et non plus dans le document annexé comme le faisait encore le texte du 20 juin 1976.

A compter de 1987, ces crédits de paiement sont exprimés en francs constants : à l'inverse du texte de 1976 qui mettait en oeuvre des francs courants, la loi inscrit dans son article 2 un mécanisme précis de réévaluation : "ces crédits exprimés en

<sup>63</sup> JORF, débats Assemblée nationale du 25 mai 1994, deuxième séance du 24 mai 1994, p.2129.

<sup>64</sup> JORF, doc. Assemblée nationale n°2935, op. cit. p.197, tome 1.

<sup>65</sup> Pour visualiser ces évolutions, cf. le tableau comparatif budget et programmation titre V et VI, établi par l'Ingénieur général de l'armement Michel Lassère, "Historique et rôle de la loi de programmation" L'Armement n°43, juillet-août 1994, p. 47.

<sup>66</sup> François Léotard, ministre de la Défense, JORF, débats Sénat du 15 juin 1994, séance du 14 juin 1994, p.2520.

francs 1986 seront actualisés chaque année par application de l'indice des prix du produit intérieur brut marchand retenu par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour chacune des années considérées" 67. La loi pour les années 1977-1982 avait certes été bâtie sur un taux de hausse du coût de la vie qui se voulait réaliste. La loi pour les années 1984-1988, quant à elle, était déjà allée très loin en introduisant directement au niveau des crédits de paiement les modifications prévisibles : ainsi le total fixé à 705 milliards de francs 1983 avait été immédiatement converti en 830 milliards de francs.

La loi du 19 juin 1976 et celle du 8 juillet 1983 organisent l'information du Parlement en prévoyant la rédaction d'un rapport à mi-parcours réévaluant les besoins des forces armées et les crédits correspondants pour la période restant à couvrir, sans cependant donner lieu à nouveau texte législatif. A compter de 1987, la programmation militaire devient "glissante" : l'article 4 de la loi du 22 mai dispose que "le gouvernement déposera à l'ouverture de la première session ordinaire de 1988-1989 dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi qui proposera si nécessaire de modifier les crédits de paiement qu'il est prévu d'inscrire aux titres V et VI du budget du ministère de la Défense pour les années 1989-1990-1991 et indiquera les crédits de paiement susceptibles d'être inscrits pour les années 1992 et 1993" 68. Il s'agit d'un mécanisme destiné à éviter les ruptures entre chaque loi, puisqu'à l'issue de la deuxième année d'application, les troisième, quatrième et cinquième années sont révisées et que les sixième et septième années viennent prolonger le texte. La loi du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993 indiquera ainsi que "les crédits prévus pour 1992 et 1993 sont de caractère indicatif et correspondent à un taux de croissance de 4% par an" 69.

Le gouvernement a encore cherché à garantir l'exécution des lois de programmation au travers de références a priori essentielles. La loi de 1976 dans son annexe, contient ainsi

un engagement gouvernemental relatif au volume de crédits consacrés à l'effort de défense et exprimé en pourcentage du budget de l'Etat : "La nouvelle programmation militaire est fondée sur la conviction qu'une allocation de ressources représentant une part croissante du budget de l'Etat est devenue nécessaire au cours des prochaines années et constituera la preuve la plus tangible de la volonté de défense de notre pays. Aussi le gouvernement a décidé de porter le budget militaire à 20% du budget de l'Etat au terme d'une période de six ans allant jusqu'en 1982" 70. Cette référence est abandonnée au profit de la notion de PIBm lors du vote de la loi de finances pour 1980, article 93 : "A compter du projet de loi de finances pour 1980, la référence à un certain pourcentage du budget de l'Etat pour déterminer le montant global des crédits du ministère de la Défense est remplacée par la référence à un certain pourcentage du PIBm" 71. Les lois de programmation suivantes, vont toutes reposer sur une augmentation de ce taux. Les interrogations suscitées par cet indicateur économique sont en définitive symptomatiques des illusions trop souvent nourries par de tels mécanismes. Ces artifices législatifs sont d'une inefficacité remarquable à assurer l'exécution des textes votés, et la référence au PIBm s'avère être un instrument très difficile à manier pour tout gouvernement désireux de valoriser un effort financier en faveur de la défense : il est patent de constater que, depuis le début des années 1980, à une exception près en 1987, la courbe de la part relative du budget de la défense dans le PIBm n'a cessé de fléchir (3,131% en 1993 contre 4,079% en 1982 72), en dépit d'engagements, très souvent pris en marge de la loi de programmation.

## 2.2. La loi de programmation militaire du 24 juin 1994

"Votre rapporteur aurait souhaité donner au présent projet de loi un caractère davantage normatif, par des mécanismes nouveaux. Cela ne semble finalement pas possible" 73. Le rapporteur du projet pour avis de la

67 JORF du 23 mai 1987, p.5648.

68 Ibid.

69 JORF du 12 janvier 1990, p.487.

70 JORF du 19 juillet 1976, p.3705.

71 JORF du 19 janvier 1980, p.147.

72 Cf. Jean-Michel Boucheron, JORF, doc. Assemblée nationale n°2935, op. cit., p.192, tome 1.

73 JORF, doc. Assemblée nationale n°1217, op. cit.

Commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Arthur Paecht, se contenta en définitive de quelques "innovations" de méthode concernant la nouvelle loi portant programmation pour les années 1995-2000 : les suggestions audacieuses visant à en garantir son exécution et formulées en cours de discussion parlementaire ne reçurent pas l'aval du gouvernement *in fine*.

### 2.2.1. Les innovations méthodologiques

"Cinq innovations méthodologiques du présent projet de loi ont paru à votre commission de nature à renforcer l'efficacité, parfois contestée, mais aujourd'hui indispensable, de la programmation" : c'est en ces termes que le rapporteur de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, M. Jacques Genton, quant à lui, présenta à ses collègues le projet de loi de programmation militaire<sup>74</sup>. Une programmation à moyen terme, qui s'insère dans une réflexion prospective à long terme menée dans le cadre du Livre blanc paru en février dernier, deuxième du nom, 22 ans après celui de 1972, constitue la première innovation présentée. La seconde innovation va résider dans la période couverte par cette programmation (six ans), plus longue que pour la plupart des programmations précédentes ; rappelons cependant que la loi votée en 1976 couvrait elle aussi six années, de 1977 à 1982 incluses. La troisième innovation sera constituée par le caractère glissant de la programmation proposée : est reprise la procédure prévue à compter de 1987, c'est à dire révision à mi-parcours, pour de nouveau définir l'horizon des six années à venir. La quatrième innovation tient dans le fait que la loi porte à la fois sur les équipements et les effectifs : sont rassemblés, année par année, tous les crédits des titres V et VI ; sont précisés, là aussi année par année, les effectifs budgétaires civils et militaires ainsi que pour la première fois les réserves. Ce n'est pas l'ensemble du titre III qui est considéré, comme pouvait le faire la loi de 1976. Cinquième et dernière innovation enfin, l'obligation pour le gouvernement de déposer sur le bureau des Assemblées, un rapport annuel d'exécution de la

programmation permettant d'assurer, dans un souci de transparence, le suivi de cette exécution au regard des lois de finances successives ; fruit d'un amendement déposé par les parlementaires Jacques Boyon et Arthur Paecht, ce rapport fait dorénavant l'objet de l'article 6 de la loi : "*Le gouvernement présentera au Parlement chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'exécution de la programmation militaire faisant apparaître la cohérence entre ledit projet de loi de finances et le budget en cours d'exécution, d'une part, les réalisations en termes physiques et financiers des grands programmes et des objectifs concernant les effectifs et les réserves, d'autre part*"<sup>75</sup>.

Que penser de telles "innovations" ? Qu'elles sont pour le moins d'un intérêt limité et qu'elles ont, pour la plupart, été déjà plus ou moins mises en oeuvre par le passé. Ces dispositifs qui reviennent systématiquement à l'occasion de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation, n'ont pas d'autre but que de rassurer la représentation nationale.

### 2.2.2. Les refus gouvernementaux de toute procédure juridique contraignante

Il est un point essentiel sur lequel ces parlementaires ont pu insister lors de la discussion du projet de loi. Il s'agissait de prendre en compte les aspirations des industriels qui ont fondamentalement besoin d'inscrire leur action dans la continuité et de dépasser le simple cadre annuel : a ainsi été posée la nécessité impérieuse de pouvoir passer des commandes pluriannuelles sur la base de la nouvelle programmation. Les termes employés vis-à-vis du gouvernement par M. Jacques Boyon sont particulièrement expressifs : "*Il est une autre exigence à laquelle il faut satisfaire pour donner à la programmation toute sa raison d'être : il faut absolument, en respectant le principe de l'annualité du budget, mais en se fondant précisément sur le caractère législatif que vous donnez à la programmation en nous la soumettant, que vous trouviez le moyen de pouvoir recourir à des commandes pluri-annuelles*". Et de poursuivre, en précisant le fondement de sa démarche : "*quand on voit que la programmation aboutit en fin de compte à des marchés passés pour un an*

74 JORF, débats Sénat du 15 juin 1994, séance du 14 juin 1994, p.2508.

75 JORF du 24 juin 1994, p.9095.

seulement avec des industriels et prévoyant même des clauses de dédit de l'Etat, que reste-t-il de la volonté de continuité et de cohérence que la programmation incarne ? au-delà des principes, ne voit-on pas qu'on ne peut demander à des industriels d'avoir un comportement d'entreprise, quand on ne leur permet ni d'organiser leurs plans de charge, ni de gérer leurs approvisionnements pour plus d'un an ?" 76. Ces propos faisaient l'objet d'un consensus politique, puisque le spécialiste socialiste des affaires militaires, M. Jean-Michel Boucheron, pouvait ainsi manifester son soutien : "Nos industriels ont besoin de voir loin ... une planification contractuelle de certains programmes rencontre mon accord" 77.

Le député Patrice Martin-Lalande s'avanceit davantage en proposant un amendement visant à compléter le rapport annexé à l'article 1er de la loi par la phrase suivante : "les munitions devront faire l'objet de commandes pluriannuelles" 78. Le gouvernement, en la personne du ministre de la Défense, M. François Léotard, opposa un refus catégorique à l'adoption d'un tel amendement : "Nous sommes là en présence d'un principe essentiel du droit français qui est la règle de l'annualité budgétaire. J'émetts un avis totalement et définitivement défavorable à l'amendement parce qu'il est en complète contradiction avec ce principe du droit budgétaire français. Je comprends bien les préoccupations de M. Martin-Lalande. Il met le doigt sur une réelle difficulté, mais le gouvernement lui demande instamment de retirer cet amendement, qui n'est pas conforme à notre droit budgétaire" 79. L'amendement sera effectivement retiré, non sans avoir provoqué une réaction de M. Jacques Boyon : "Il est exact que nous sommes régis par le principe de l'annualité budgétaire, mais je ne suis pas certain que Monsieur le ministre d'Etat ait raison et que les commandes pluriannuelles soient impossibles. Je dirais même que le régime

des autorisations de programme a été conçu précisément pour cela. Si Monsieur le ministre d'Etat a des doutes à ce sujet, je lui suggère d'interroger la Cour des comptes. Nous aurons alors une réponse objective. Pour ma part, je suis convaincu qu'il est possible, en droit français, de passer des commandes pluriannuelles, même avec le régime de l'annualité budgétaire" 80.

Ce refus gouvernemental est marqué par la prudence et par la nécessité de ne pas se lier pour l'avenir. En premier lieu, le gouvernement n'a entendu s'engager sur certains programmes fondamentaux (le second porte-avions nucléaire, l'avion et l'hélicoptère de transport, le missile anti-navire), que si "la situation économique et financière le permet" : la loi prévoit, dans son article 3, des moyens budgétaires supérieurs sur la base d'un taux de croissance des crédits en volume qui pourrait passer de +0,5% à +1,5% à partir de 1998 81. Le gouvernement s'est par ailleurs opposé à un amendement du sénateur Serge Vinçon qui visait à garantir au consortium Eurocopter, sur la base d'une procédure définie à l'article 29 de la loi de finances de 1957 modifiée en 1966, l'achat par l'Etat français de vingt hélicoptères, au cas où ces matériels ne seraient pas vendus à l'exportation 82. Un gouvernement qui, paradoxalement, entend bien contenir les prétentions financières des industriels en leur proposant une contractualisation : "Ces derniers doivent s'engager contractuellement sur des montants forfaitaires. L'instauration de relations contractuelles entre l'Etat et les entreprises leur offre un cadre à moyen terme, soutient leurs efforts technologiques et les incite à accroître la compétitivité" 83. Il est fort dommage que le ministre de la Défense n'ait pas cherché à préciser ce que pourrait couvrir une telle contractualisation : s'agit-il d'établir des contrats de plan au régime juridique encore très incertain, ou s'agit-il de tendre vers des contrats de marchés publics aux conséquences cette fois

76 JORF, débats Assemblée nationale du 25 mai 1994, 2ème séance du 24 mai 1994, p.2129.

77 JORF, débats Assemblée nationale du 25 mai 1994, 3ème séance du 24 mai 1994, p.2151.

78 Amendement n°26, JORF, débats Assemblée nationale du 26 mai 1994, 3ème séance du 25 mai 1994, p.2266.

79 JORF, débats Assemblée nationale du 26 mai 1994, 3ème séance du 25 mai 1994, p.2266.

80 JORF, débats Assemblée nationale du 26 mai 1994, 3ème séance du 25 mai 1994, p.2270. Cf. aussi Jacques Boyon "La loi de programmation militaire 1995 - 2000", L'Armement n°43, juillet - août 1994, p. 17.

81 JORF du 24 juin 1994, p.9095.

82 JORF, débats du 16 juin 1994, séance du 15 juin 1994, pp.2586-2587.

83 François Léotard, ministre de la Défense, JORF, débats Sénat du 15 juin 1994, séance du 14 juin 1994, p.2506.

clairement appréhendées par le juge administratif ? Il y a là, au travers de la notion de commandes pluriannuelles, l'occasion de donner un sens à cette contractualisation voulue par le gouvernement, mais surtout, l'occasion de conférer enfin une véritable portée juridique à la programmation des équipements, qu'ils soient militaires ou civils.

Le problème des lois de programmation militaire est avant tout un problème de juridicisation fondamentalement nécessaire. Le reproche essentiel qui peut leur être fait, réside dans la dilution du cadre juridique initialement prévu par les textes fondamentaux. C'est essentiellement dans la formulation des lois de programmation en crédits de paiement que s'est orchestrée une perte d'identité du texte législatif : le processus de désintégration de l'engagement consenti s'accélère, car il apparaît totalement déconnecté de toute sphère juridique, a priori un minimum contraignante. Il faut aller plus loin et poser le problème de la régularité d'une telle loi. M. Jean-Pierre Guillard, conseiller-maître à la Cour des comptes, voit dans *"l'expression de la programmation militaire en crédits de paiement... une curiosité juridique"*, sans qu'il lui semble pour autant nécessaire de *"gloser sur une éventuelle différence entre les lois de programme, collections d'autorisations de programme, et les lois de programmation qui pourraient comporter des engagements d'une autre nature"*<sup>84</sup>. M. Philippe Lataste avant lui, sous la direction du Professeur Jacques Robert, n'avait pourtant pas hésité à envisager l'inconstitutionnalité de la loi de programmation militaire : la programmation telle que définie par le Parlement depuis 1976, est *"soumise à l'alternative de ne pas être conforme à la Constitution ou de ne pas avoir la valeur d'un engagement"*<sup>85</sup>. Entre ces approches pour le moins divergentes, il apparaît indéniablement au travers des mécanismes législatifs mis en oeuvre, *"une méconnaissance des règles du droit budgétaire"*, pour reprendre les termes

utilisés par le Professeur Joël Molinier<sup>86</sup>, à laquelle il conviendrait de mettre un point.

Ce qui paraît absolument essentiel aujourd'hui, c'est de recréer ce lien entre programmation et budget. M. Jean-Michel Boucheron, dans sa comparaison des programmations avant et après 1976, pouvait mettre en exergue la différence primordiale entre loi de programme et loi de programmation : *"Les lois de programmation, contrairement aux lois de programme, n'ont pas de répercussion directe sur les lois de finances. Alors que les autorisations de programme ouvertes en loi de programme sont reprises dans les budgets, il n'en va pas de même des crédits de paiement prévus par les lois de programmation"*<sup>87</sup>. La discussion à l'Assemblée nationale de cette loi qui commencera à s'exécuter en 1995, met en avant une critique envers la démarche prévisionnelle dans son intégralité : *"Malgré les efforts des services administratifs et des institutions de contrôle, on ne voit pas clairement comment on passe de la planification à la programmation, de la programmation aux budgets, et des budgets aux marchés"*<sup>88</sup>. C'est cette mécanique qu'il convient aujourd'hui de rétablir : cela suppose un recentrage sur les éléments juridiques qui existent déjà, très certainement susceptibles eux-mêmes d'évolution.

M.C.

84 "La programmation des dépenses militaires. Prévision et pluriannualité budgétaire", *RFFP* 1992 n°39, p.29.

85 "Les moyens de la défense : budget et programmation", in *L'esprit de défense*, Paris, Economica 1987, p.212.

86 "Les lois de programme", *RFFP* 1987 n°17, p.174.

87 *JORF*, doc. Assemblée nationale n°897, *op.cit.* p.153.

88 Jacques Boyon, *JORF*, débats Assemblée nationale du 25 mai 1994, 2ème séance du 24 mai 1994, p.2126.